联合国 S/2021/805



安全理事会

Distr.: General
17 September 2021
Chinese
Original: English

2021 年 9 月 17 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会第 2575(2021)号决议请我至迟于 2021 年 9 月 30 日对联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)进行一次战略审查，并向安全理事会提供审查结果，评估苏丹与南苏丹之间和各自境内的近期政治动向，就进一步重组联阿安全部队和制定可行的撤出战略提出详细建议，其中应优先考虑生活在阿卜耶伊的平民的安全保障，考虑到区域稳定，并包括不受 2011 年协定限制的联阿安全部队撤出战略备选方案。

应这一要求，由和平行动部、业务支助部、安全和安保部、政治和建设和平事务部以及非洲之角问题特使办公室人员组成的综合小组进行了战略审查。还征求了联合国驻苏丹和南苏丹国家工作队代表的意见。该小组于 6 月 18 日至 30 日前往苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚。小组成员在喀土穆、朱巴和亚的斯亚贝巴会见了高级政府官员，包括来自非洲联盟的代表，并与阿卜耶伊地区的恩哥克-丁卡族和米塞里亚族进行了接触。

此次战略审查适逢苏丹和南苏丹的关键时刻，两国都在进行政治过渡。在此之前，我的非洲之角问题特使根据安全理事会第 2550(2020)号决议的授权，于 2021 年 2 月和 3 月就联阿安全部队的缩编和撤出战略举行了区域磋商。战略审查的环境受三个主要动向的影响。第一，自 2019 年以来，苏丹和南苏丹关系明显改善，特别是考虑到双方在彼此的和平进程中一直发挥核心作用。这为解决悬而未决的问题，包括阿卜耶伊的最终地位问题创造了有利环境。第二个动向是，在执行《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》方面，以及在执行安全理事会一直呼吁推进政治进程和建立法治机构的决议方面，缺乏切实进展。因此，过去十年来悬而未决的一些问题仍有赖联阿安全部队处理，包括人道主义、法律和秩序、安全和行政关切。第三，埃塞俄比亚和苏丹目前的关系动态直接影响联阿安全部队及各方对它的看法。正如我在 2021 年 4 月 1 日给安理会的信(S/2021/322)中所述，我的特使在 2021 年 2 月和 3 月进行的区域磋商无果而终。

21-13157 (C) 290921 290921



以前的战略审查曾提议改变安全理事会的任务规定，并调整特派团的配置，但收效甚微。最值得注意的是，2018 年 8 月，我建议不再保持特派团的严格军事性质，转而采取民事办法，并指出阿卜耶伊境内的威胁大多是犯罪性质的(见 S/2018/778)。在这方面，我提议从阿卜耶伊地区调派部队，以全面运作联合边界核查和监测机制，并在阿卜耶伊地区部署更多警务人员，解决法律和秩序问题。我在提案中还指出，需要通过加强文职部分，包括任命特派团文职副首长，支持非洲联盟，特别是非洲联盟高级别执行小组日常的协议执行工作。2019 年 5 月 14 日，安理会第 2469 (2019)号决议延长了联阿安全部队的任务期限，对部队人数作了一定调整，包括将核定兵力上限降至 3 550 人，并进一步裁减 585 人，除非安理会决定延长该机制的任务期限(第 2465(2019)号决议)。特派团将增派警察至 640 人，包括 148 名单派警察和 3 个建制警察单位。此外，安理会呼吁任命一名文职副首长，以进一步便利各方之间的联络和接触。部署建制警察单位、将单派警察从 50 人增至 148 人以及安排特派团文职副首长的工作迄今尚未实施，因为苏丹当局反对，理由是这些修改不符合 2011 年的协议。

框定问题

本次审查借鉴了安全理事会的战略指导和以往审查的一些结果和建议。

考虑到上述情况，战略审查小组拟定了以下问题，以框定要处理的问题：

(a) 除了目前在阿卜耶伊的维持和平办法，还有什么替代办法？

(b) 在没有政治解决方案的情况下，苏丹和南苏丹是否有任何切实可行的办法来解决阿卜耶伊地区行政和法治等方面的未决问题？

(c) 苏丹和南苏丹可以采取哪些措施以接手联合边界核查和监测机制的现有作用？

(d) 考虑到该区域的稳定和阿卜耶伊平民的安全和保障，包括防止性别暴力的措施，如何重组联阿安全部队，以适应该区域目前的政治动向和与犯罪有关的安全威胁？

(e) 拟议的重组需要哪些业务支持？各种备选方案需要考虑为支持部队态势、规模和(或)配置的重大变化，在后勤上所需的相关时间框架和所涉经费问题，以及特派团独特的行动环境；

(f) 各方可以采取哪些措施来推动政治进程？

(g) 如果联阿安全部队撤出，应采取哪些实际步骤、何种时间安排？

关系改善：族群疏远

苏丹和南苏丹国家当局表示，坚定地致力于利用双方关系改善的契机解决悬而未决的政治问题，包括苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军《全面和平协议》的遗留问题。两国都在进行政治过渡，双方政府都认识到过渡进程给解决国家利益问题造成的挑战。最近，在建立一个接触框架，以达成关于阿卜耶伊地位的解决方案方面取得了进展。2021 年 5 月 25 日，南苏丹总统萨尔

瓦 • 基尔设立了一个由 10 名成员组成的高级别委员会，由总统国家安全顾问图特 • 加特卢克担任主席。在喀土穆也设立了一个类似的委员会，由 19 名成员组成，由苏丹主权委员会副主席穆罕默德 • 哈姆丹 • 达加洛将军担任主席。两国政府还表示有兴趣探讨在该地区建立苏丹-南苏丹联合安全部队的可能性，但在部署时间上存在分歧。

在喀土穆和朱巴，各方都承认在找到政治解决方案前需保留联阿安全部队，而且苏丹要求建立一支联合国多国部队。

苏丹支持建立 2011 年 6 月 20 日《协定》中设想的联合机构，并认为拟议的与南苏丹的联合安全部队是保障阿卜耶伊中长期安全的解决方案。南苏丹对联阿安全部队的作用表示赞赏，并对目前的部队派遣国感到满意，认为在建立联合安全部队前，需进一步明确更大的政治框架。两国都支持加强联合国在巩固和平方面的作用，特别是通过在族群一级扩大人道主义活动、建设和平活动及发展援助。

在阿卜耶伊内部，恩哥克-丁卡族和米塞里亚族之间的接触空间正在萎缩。埃米特共同市场和游牧季在一个原本被分割的空间中构成了两个持久的互动场域。然而，2021 年 2 月 22 日至 25 日关于迁移路线的会议却在阿卜耶伊地区以外的南苏丹阿韦尔举行。

各族群对目前局势的看法以及他们对联阿安全部队和联合国国家工作队的期望有很大差异。包括妇女代表在内的恩哥克-丁卡族对话者告诉战略审查小组，按照《全面和平协议》的规定解决阿卜耶伊地区的最终地位问题至关重要。他们赞扬联阿安全部队维护安全，认为米塞里亚族不属于该地区，反对联合国国家工作队支持米塞里亚族的方案，认为该方案是支持米塞里亚族在属于恩哥克-丁卡族的地区重新定居。米塞里亚族代表对该地区缺乏卫生和教育服务和机会表示失望，并质疑联阿安全部队的公正性，认为联阿安全部队站在恩哥克-丁卡族一边。两个族群的青年群体更愿意发声。两族立场的另一体现是该地区缺乏联合治理结构，双方分别任命行政长官，没有进行任何可见的协调。

已变化的环境

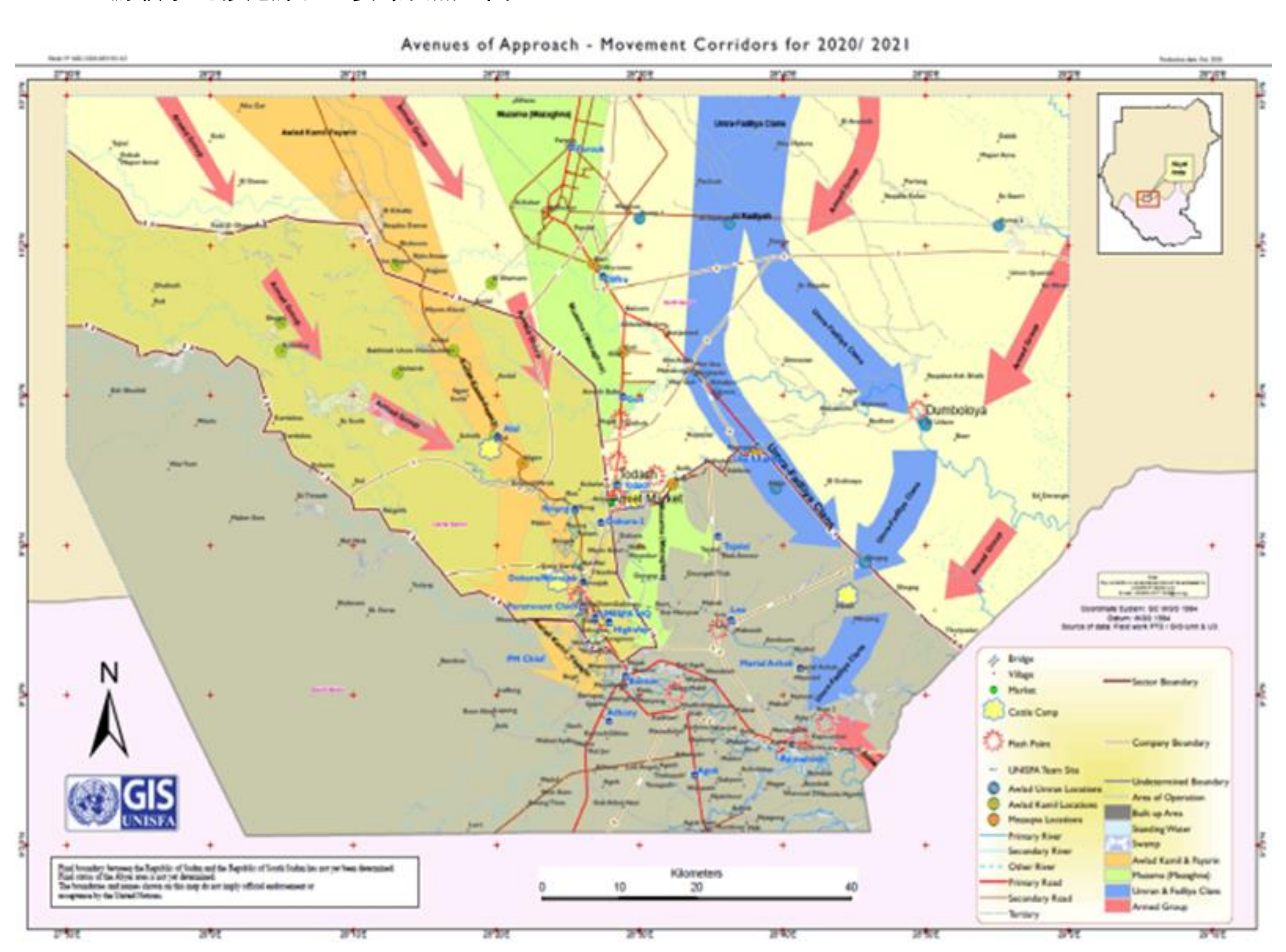
自十年前在该地区初步部署临时部队以来，政治和安全环境已显著改善和演变。2018 年联阿安全部队独立审查确定的趋势仍在持续，国家一级政治环境向好。苏丹和南苏丹的政治过渡改善了两国之间的政治动态，创造了有利环境，让两国能为彼此的和平进程作出贡献。各方一致承认联阿安全部队在阿卜耶伊和苏丹与南苏丹边界沿线发挥了稳定作用。在目前的环境下，尽管没有政治解决方案，但苏丹和南苏丹政府也不太可能试图通过在阿卜耶伊进行军事对抗来解决分歧。

该地区反复发生的事件仍属犯罪性质。有些是因放牧、水线点和偷牛而发生的族群间冲突，有些则与武装分子的存在有关。例如，在 2020 年 1 月至 6 月期间，在总共 810 起事件中，袭击和盗窃案件占 751 起，而在 2021 年 1 月至 5 月期间，在总共 989 起事件中，袭击和盗窃案件占 946 起。在 2020 年 5 月至 2021 年 6 月期间，有 27 起武装分子涉嫌参与偷牛和持械抢劫的案件。事件中的大多数是季节性的，发生在 1 月至 5 月或 6 月之间，与旱季和畜牧季移时间吻合。

自 2019 年 5 月以来，谋杀案不断攀升，2020 年 1 月 22 日在科洛姆发生的族群间冲突、2020 年 4 月 13 日在马布克发生的袭击以及 2021 年 5 月 16 日在栋戈普发生的事件中，谋杀案件尤其多。在雨季开始的反向迁移期间，偷牛案件往往会增加，这与目前的趋势一致，而且大多数案件发生在迁移走廊沿线，特别是在该地区的中部和南部。至于性暴力案件，根据族群保护委员会提供的统计数据以及直接向联阿安全部队报告的数据，与 2020 年同期相比，2021 年 1 月至 6 月期间，强奸和(或)强奸未遂事件从 3 起增至 7 起，家庭暴力事件从 72 起增至 102 起。在我向安全理事会提交的关于阿卜耶伊局势的定期报告中，提供了这些事件和其他事件的详细情况。

图一

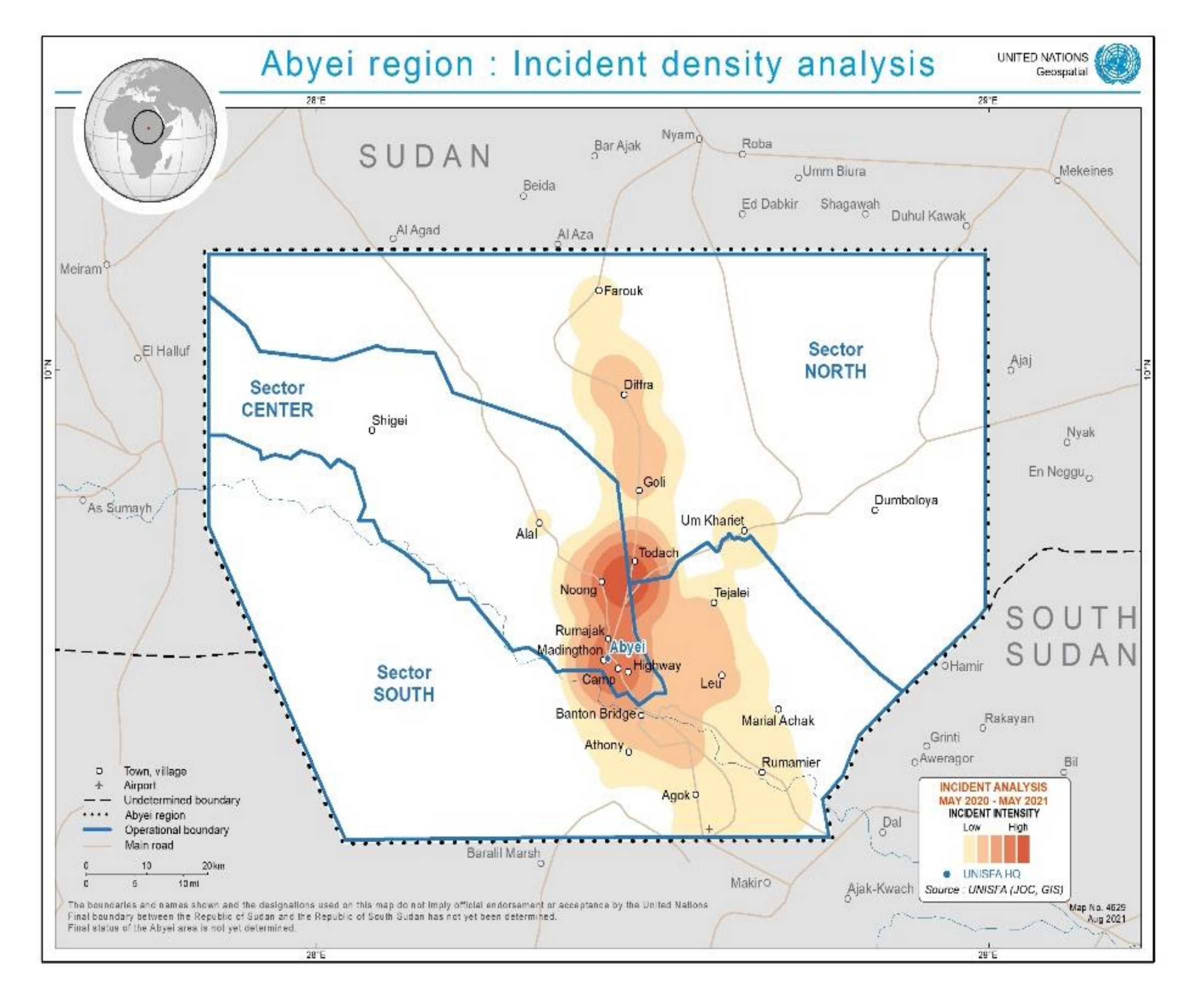
2020/21 游牧季迁移走廊和主要爆发点地图



很能说明问题的是，就地理分布而言，大多数事件发生在两个地区周围，即族群间经济交流频繁的地区，如埃米特共同市场，以及各族群认为是自身固有、但担心被他人侵占的地区。战略审查由此发现，爆发点位于阿卜耶伊地区中心的南北轴线上，更具体地说，是在埃米特共同市场及其周边地区，因为这些地点具有商业吸引力，以及在科洛姆和栋戈普等定居点，如下图所示。

图二

截至 2021 年 6 月的主要爆发点地图



资料来源：联合国驻阿卜耶伊临时安全部队。

法治挑战

在阿卜耶伊没有法治当局(警察、检察机关、法院或监狱)的情况下，法律和秩序事项由该地区的族群保护委员会在联阿安全部队的协助下管理，司法主要通过传统机制完成。对传统机制进行监测后发现，被告的权利会受到侵犯，特别是女性受害者的权利。联阿安全部队正在支持传统司法机制，特别是族群和平联合委员会，这是一个族群主导的和平机制，由恩哥克-丁卡族和米塞里亚族代表组成，履行旨在确保和平共处的立法和司法职能。该委员会还解决有关土地纠纷、偷牛、迁移和其他冲突驱动因素的申诉。埃米特和平联合委员会与族群保护委员会类似，负责监测埃米特共同市场地区的活动和违法行为，而阿卜耶伊传统法庭也履行类似职能。在没有正常运作和各方公认的联合执法机构的情况下，联阿安全部队被要求处理警务相关事项，这超出了部队现有能力。此外，各族群对司法行政问题和缺乏对违法者的问责表示严重关切。阿卜耶伊镇、埃米特共同市场和阿戈克镇 3 个由族群运营的拘留设施运作条件困难，而且资源匮乏。

联合机制的迹象

正如我在 2021 年 4 月 15 日提交安全理事会的关于阿卜耶伊局势的最新报告(S/2021/383)中所详述，联合政治和安全机制的运作取得一定进展，该机制 2020 年在朱巴和喀土穆举行了两次会议。该机制作出了几项重要决定，包括在整个阿卜耶伊地区部署联合军事观察员小组，以及引入与边界有关的基准。2020 年 2 月，该机制商定探索建立一个联合调查小组的可能性，以调查 2020 年 1 月 19 日和 22 日在科洛姆发生的族群间冲突，并商定审查和批准最初在 2015 年提交的谅解备忘录，以便将重罪嫌疑人从特派团移交至相关国家政府。落实这些决定将有助于联阿安全部队执行任务，并促进重组部队，以支持各方。与此同时，在建立 2011 年 6 月 20 日商定的阿卜耶伊地区联合行政当局、阿卜耶伊联合委员会和阿卜耶伊警察局方面没有进展。相反的是，双方分别为该地区任命了行政长官，实际上覆盖了各自的领土部分，而没有迹象表明行政长官之间进行了合作或协调。

区域动向的影响

自联阿安全部队成立以来，区域动向对其产生了重大影响，该区域内目前的动态对其配置和未来至关重要。自成立以来，联阿安全部队一直是一个独特的行动，只有一个邻国作为唯一的部队派遣国，因而更易受到苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚三边关系的影响。

当安全理事会在其 2021 年 5 月第 2575(2021)号决议中要求进行战略审查时，区域参照因素包括苏丹和南苏丹之间的积极关系。然而，埃塞俄比亚境内持续发生的武装对抗、苏丹和埃塞俄比亚之间关于法沙卡三角的争端以及与埃塞俄比亚复兴大坝有关的争端增加了该行动的不确定性，苏丹公开要求更换联阿安全部队中的埃塞俄比亚特遣队。

关于重组联合国阿卜耶伊临时安全部队的提案

鉴于战略审查的结果，我谨向安全理事会提议，在三个主要方面重组联阿安全部队，并确定具体时间框架。首先，苏丹自 2019 年以来的变革性政治发展，南苏丹的政治过渡，以及两国通过对话解决未决问题的坚定承诺，为采取联合办法和政治解决方案创造了现实机会。

因此，联阿安全部队威慑国家一级军事对抗的作用已经改变。该行动应着眼于为政治解决方案谈判的最后阶段创造条件，联合国各实体的作用也需相应调整。第二，鉴于阿卜耶伊安全形势的趋势和威胁的性质，联阿安全部队应采取更轻捷、反应更快的新态势，围绕存在安全挑战的领域进行整合。第三，维和工具可能已经不够；阿卜耶伊问题的性质要求加强注重建设和平，以期促进族群间和解。为此需要大力扩大发展干预。

与此同时，联合边界核查和监测机制组成部分应在其现有成就的基础上再接再厉，继续支持各方解决共同边界沿线问题。随着各方达成政治协议，联阿安全部队将逐步撤出，安保职能由国家和地方机制接手。

军事部分

考虑到 2019 年军事能力研究的建议，以及特派团政治和业务环境的演变，联阿安全部队应进行重组，以提高在新的区域现状下执行授权任务的能力。我建议以下两种行动重组方案，供安全理事会审议：

(a) *备选方案一：重新配置，上限略降，部署类似*。在这一备选方案中，建议将总兵力上限从目前的 3 550 人略降至 3 250 人，包括阿卜耶伊地区 2 700 人及联合边界核查和监测机制 550 人。联阿安全部队将维持目前在三个区的部署，有 3 个步兵单位(每个单位 570 人)，但重型坦克和火炮单位将被遣返。战力辅助单位，包括军用直升机单位、工程单位、部队一级的无人驾驶飞机系统单位和步兵单位内的无人驾驶飞机能力将得到加强，以打造一支更轻捷、反应更快、信息更灵通的部队，更好地应对雨季地形。这一备选方案旨在让拟议的军事部分继续按照特派团的任务授权完成所有规定任务。专门负责执行授权任务的部队人数将与目前人数接近，这些变化不会影响联阿安全部队执行其保护平民任务的能力。对现有辅助能力进行详细评估，可能会找到更有效力和效率的解决办法，包括在提供后勤支助方面，可用文职或订约承办能力替代现有部队能力。这一备选方案的优点是，它不会对目前的部队部署和态势造成重大变化，从后勤和行动角度而言更容易实施，但同时又更换了整个部队；

(b) *备选方案二：重新配置能力和足迹，降低上限*。在这一备选方案中，建议将联阿安全部队的总兵力上限从目前的 3 550 人降至 2 900 人，包括阿卜耶伊地区 2 350 人及联合边界核查和监测机制 550 人。这一备选方案提出一个不同的特派团结构，该结构在保留强化能力的同时缩小足迹。军事部分不再有重型坦克或火炮单位，也不再有多功能后勤部队，并且减少一个步兵营。联阿安全部队将包括两个步兵营(每个营 750 人)，而不是目前的三个，还包括升级后的辅助单位，特别是空中机动和工程能力。部署无人驾驶飞机系统单位和步兵单位内的无人驾驶飞行器能力，将为联阿安全部队提供充足的信息收集工具，这是基于机动性和情报主导的反应能力的高效行动概念的前提。专门负责执行授权任务的部队人数将与现有人数接近，但执行支助职能的部队人数将减少，辅助部队将形成一个更便于部署和得到支持的结构，以完成授权任务，包括保护平民任务。这一备选方案将有助于使行动更易于指挥和控制，但需要更高级别的协调。改变足迹并将重点放在事发地区，将使文职部分和联合国国家工作队得到更好的覆盖，并加强与他们的联系。虽然这一备选方案中的部队总人数较少，但在需要时，仍将保证相近的部队人数执行保护平民任务，而且不会影响部队在整个阿卜耶伊地区快速部署部队人员的能力。为此，军用直升机部队将在两个主要步兵单位行动区之间拆分部署。这一备选方案的优点是，有助于为特派团的撤出设定初始条件，同时鼓励两国为阿卜耶伊当地族群的安全和福祉，更好地进行联合或协调的接触。

两种备选方案的共同点

两个备选方案都考虑到根据本信前面提到的政治动态，用一支联合国多国部队取代目前的特遣队，并加强辅助单位，修订行动概念，为此需要明确阐述部队单位要求说明和特遣队所属装备要求，必要时辅之以额外的文职能力。一支机动

性更强、反应更快、行动更敏捷的联合国多国部队也有赖于加强指挥与控制职能，这需要加强部队各单位和地点内部和相互之间的通信能力。

有必要相应缩减部队总部。拟议将直升机能力从两架军用直升机增加到四架，以确保行动期间的高机动性。鉴于特派团足迹缩减，建议加强其态势感知能力。拟议纳入一个约 100 人的基本无人驾驶飞机系统单位，以提供与部队自我保护有关的信息，并加强其保护平民能力。部队总部的情报收集小组需进行相应调整。

对行动的影响

联合国多国部队的有序部署需要仔细规划和排序，也需要东道国和部队派遣国继续合作和参与。联阿安全部队特有因素造成的后勤和行动限制，如雨季、受限且过长的补给路线、现有的空运能力和空中准入授权，将对军警人员及其装备的撤出时间表产生影响。据估计，人员替换可能从 2021 年 10 月开始，需要 100 天至 6 个月的时间。此外，一旦选定的部队派遣国确认准备就绪，核准的特遣队所属装备已作好部署准备，估计需要 13 至 24 周来部署替换部队。在一个旱季内全面部署替换部队的装备尤其具有挑战性，特别是考虑到要在整个过渡期间保持行动的连续性。某些关键的辅助职能，如医疗和工程，在整个替换过程中必须持续进行，因此需要作出安排，确保整个过程中基本能力的连续性。此外，因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行引起的检疫要求也可能对遣返和部署时间表产生影响。

联合边界核查和监测机制

两个备选方案都拟议保持联合边界核查和监测机制的现有规模，其部队保护股从目前的 584 人略减至 550 人。该机制仍保持着初始运作能力，四个区中有两个区开放，每个区有两个队部。还建议增加其无人驾驶飞行器能力，以便在基本部队一级进行信息收集，并为该部队和军事观察员提供有效的部队保护。

警察部分

各方对安理会授权的国际警察能力的数量和目的存在分歧，导致在这一问题上没有取得进展。自安全理事会第 2469(2019)号决议以来，迄今为止警察部分人数没有增加。授权的 3 个建制警察单位没有一个获准进入，单派警察人数仍为 48 人，而非授权的 148 人，总部工作人员为 5 人，而非 12 人。

文职部分

增加特派团文职部分能力将有助于缩小阿卜耶伊各族群间的差距，并更好地保护妇女免受性别暴力。考虑到这一点，扩大现有的族群联络处是当务之急，这不仅是因为联络处在建设和平活动的最前线开展工作，而且还因为它可与联合国其他行为体一道，扩大对族群生计和复原力工作的支持。

鉴于联阿安全部队的法治和惩戒能力有限，我建议联合国与苏丹和南苏丹政府以及阿卜耶伊各族群密切协商，制定一项法治支助战略。特派团应与苏丹和南苏丹当局合作，探索新的办法，以便就严重罪行的调查和起诉程序达成共识，特别是那些有可能破坏该地区稳定的罪行，例如 2020 年在科洛姆发生的族群间冲突。最后，为有效保护平民，需与苏丹和南苏丹政府以及当地族群密切协调，确

定防止袭击该地区当地族群的有效途径，并支持国家和地方各级的机制。在特派团一级，需要贯穿各专题构成部分，采取综合办法，包括通过能力建设、技术援助和监测来支持东道国当局的民政、性别平等、人权和法治工作。

由于各方已商定政治解决阿卜耶伊问题的接触框架，并正在最后敲定各自的机制，国际社会应给予支持。

根据我提出的管理改革原则，以及提供业务支助的精简办法，拟议的特派团重组创造了一个机会，可以考虑为某些能力的提供作出替代安排，如医疗、后勤、工程、空中和地面支助，这些能力可由联合国商业承包商提供，或由军事和文职能力混合提供。为此，需要尽快完成成本效益分析。此外，建议加强现有的二级医疗能力，以满足本组织的标准医疗后送要求，并增加机体容量，灵活地运送人员和货物，使之真正地促成联阿安全部队业务能力倍增。

根据与文职部分有关的建议，需要修订现有的文职人员配置结构，提供充足的方案资金，并调整特派团支助人员配置和业务所需资源。

加大对生计活动和复原力工作的支持力度

为消除族群一级的紧张局势，并为顺利执行未来关于阿卜耶伊的政治协议奠定基础，战略审查小组预计需要在族群一级加强人道主义援助和对生计和复原力的支持，并让苏丹和南苏丹的联合国国家工作队发挥更突出的作用。拟议的办法包括联合国国家工作队根据可持续发展和恩哥克-丁卡族和米塞里亚族的需要，就建设和平及解决冲突开展联合工作，并通过联阿安全部队的方案供资予以支持。

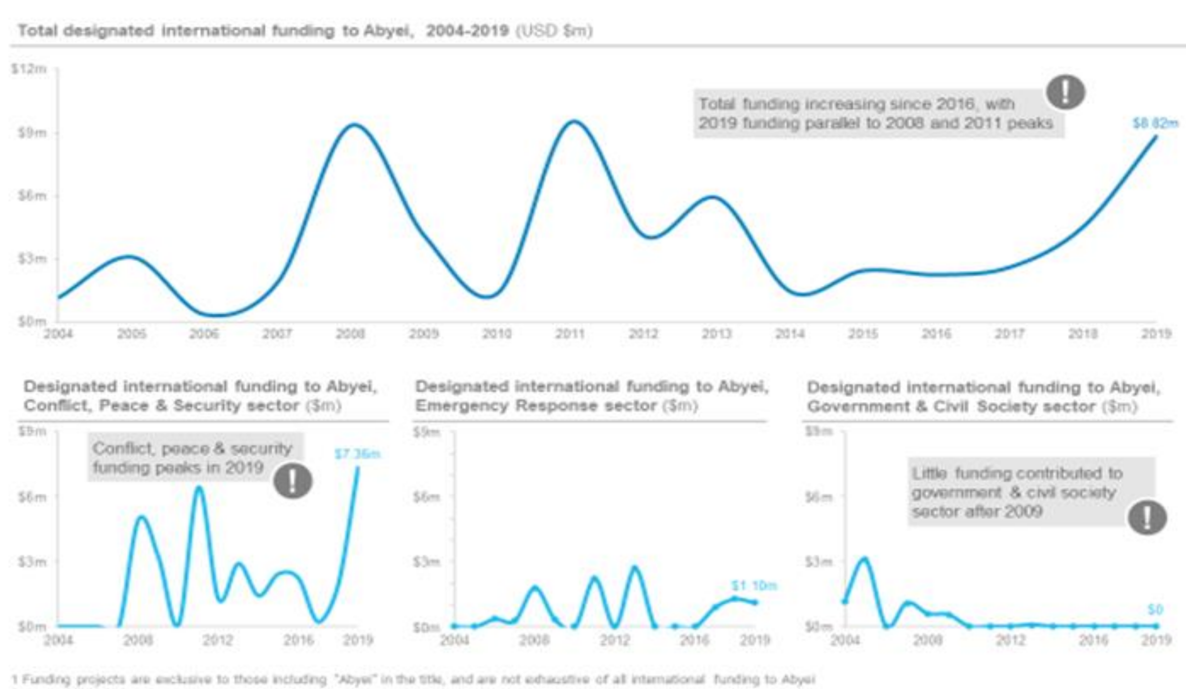
当地族群有相似的需求，但对联阿安全部队和联合国国家工作队有各不相同而且很高的期望。由于基本服务和基础设施极其有限，阿卜耶伊持续存在人道主义和恢复需求。极端贫困、高发的营养不良和不利的经济形势进一步加剧了需求。联合国系统各机构、基金和方案提供了关键服务，否则阿卜耶伊民众将无法获得这些服务。然而，各族群认为，就业机会没有得到均衡分享。此外，据报各机构、基金和方案为支持阿卜耶伊地区北部的米塞里亚人而开展的人道主义援助以外的活动遭到抵制。

联合国系统各机构、基金和方案在该地区面临重大挑战，包括派驻人数有限，大多数行动都集中在范围有限的项目上，后勤方面的挑战，安全问题，以及覆盖整个地区所涉及的敏感问题。几乎所有部门或专题群组的方案干预都存在差距，特别是在法治和保护领域。鉴于利益攸关方的不同观点，有必要制定一项战略，明确如何在整个地区以对冲突敏感的方式提供有原则和基于需求的人道主义和恢复援助，并处理政治敏感问题和服务提供方面被认为存在的偏倚。

经济合作与发展组织 2004 年至 2019 年期间的数据明确表明，需要为阿卜耶伊提供专项资金，支持族群服务和生计活动。在此期间，为阿卜耶伊指定共 6 290 万美元国际资金，其中 55%专门用于冲突、和平与安全部门；17%用于应急部门；10%用于政府和民间社会部门(见图三)。

图三
2004 年至 2019 年按部门和年份分列的向阿卜耶伊提供的指定国际资金总额





前进方向

我建议，通过苏丹和南苏丹驻地协调员的联合战略指引和指导，建立一个专门方案，在共同优先事项的基础上，通过联阿安全部队的方案资金支持，推进恩哥克-丁卡族和米塞里亚族共同关心的领域。接触框架可遵循州联络职能模式，这一模式已在达尔富尔和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(2018-2020 年)测试成功，在该模式中，维持和平特派团与联合国国家工作队分享在非综合特派团环境下采用联合工作、流动和安全安排带来的惠益。

我谨请两个联合国国家工作队与东道国当局协商，根据以下原则制定一项基于需要和对冲突敏感的提案：

(a) 苏丹和南苏丹的驻地协调员通过适当机制共同管理该方案，以确保战略指导、执行、监测和问责；

(b) 该方案应向整个阿卜耶伊地区的妇女、儿童和弱势群体提供公平的方案支助；

(c) 联合国系统所有机构、基金和方案及其合作伙伴都应参与这一办法，并让有需要的人畅通无阻地获得方案支助；

(d) 利用现有机制，包括族群联络处和族群保护委员会，作为执行该方案的工具；

(e) 该方案的范围可以包括向畜牧季移的关键地区提供即时服务和支持；边界管理；针对妇女、儿童和弱势群体的地方保护机制。该提案应在 2022 年 3 月前完成。

确定撤出战略

安全理事会第 2575(2021)号决议要求为联阿安全部队制定不受 2011 年协定限制的撤出战略，对此，审查小组未能提出一个明确的撤出战略阶段，但确定了几个新的要素，可有助于今后制定撤出战略。我认为，苏丹的政治变革以及苏丹和南苏丹政府之间对解决未决问题的坚定承诺，构成了确定特派团可行撤出战略的基础。这符合《联合国维和行动共同承诺宣言》所述，即以政治办法解决冲突的至关重要性。因此，我建议为联阿安全部队的成功撤出设定一个时间框架。

虽然双方仍在努力就政治解决方案作出决定，但几个重要的基石已在形成。在南苏丹任命高级别委员会，以及预期苏丹将成立一个类似的委员会来处理阿卜耶伊问题，将为政治谈判建立必要的框架。此外，联合政治和安全机制决定在整个阿卜耶伊地区部署联合军事观察员小组，这是一个值得欢迎的进展。部署该小组将为建立拟在阿卜耶伊部署的联合安全部队奠定基础，以承接目前由联阿安全部队履行的安全职能。联合边界核查和监测机制的工作方式，即各方通过其国家监测员发挥决定性作用，可以复制，作为联合军事观察员小组和联合安全部队的开办模式。在建立联合警察部队时也可探索类似办法。

各方主导的政治进程

撤出战略的决定性基石是关于阿卜耶伊地区的政治解决方案，其中苏丹和南苏丹要发挥主导作用，这一点至关重要。在双方为这一步骤做准备时，国际社会随时提供支助。以非洲联盟高级别执行小组迄今的贡献为基础，非洲联盟在讨论和促进这一进程方面的作用仍至关重要。苏丹和南苏丹间的积极动态令我感到鼓舞，我促请各方为阿卜耶伊的地位问题找到一个持久解决方案。

最后，作为确定该行动战略构想工作的一部分，我建议与苏丹和南苏丹密切协调，围绕双方建立的联合机制和为解决阿卜耶伊问题双方需要采取的措施，制定一套基准，其中包括妇女参与的具体要求。实现这些基准将构成该行动逐步缩编的里程碑，并为联阿安全部队的成功撤出设定一个时间框架，可能在两到三年内开始撤出。

请将此信提请安全理事会成员注意为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)